



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2016

**»Testing the borders of the future«: Einblicke in die umkämpfte Entstehung
der EU-Smart-Border**

Sontowski, Simon

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-143673>

Book Section

Published Version

Originally published at:

Sontowski, Simon (2016). »Testing the borders of the future«: Einblicke in die umkämpfte Entstehung der EU-Smart-Border. In: Schilliger, Sarah; Richter, Marina; Ringger, Beat; Schatz, Holger; Baumann, Hans; Walpen, Bernhard; Herzog, Roland. Nach der Migration. Soziale Rechte ohne Grenzen. Denknetz-Jahrbuch 2016. Zürich: Edition 8, 59-66.

»Testing the borders of the future«

Einblicke in die umkämpfte Entstehung der EU-Smart-Border

Das europäische Migrations- und Grenzregime wurde 2015 von der grundlegendsten Krise seit seiner Entstehung vor über 30 Jahren erfasst. Mehr als eine Million Flüchtende überwand im langen Sommer der Migration die europäischen Aussengrenzen und zeigte damit sowohl die Instabilität der oft proklamierten Festung Europa auf als auch das Scheitern der Versuche, Migrations- und Fluchtbewegungen bereits an den Aussengrenzen zu stoppen (vgl. Hess et al. 2016). Die Verhinderung undokumentierter Einreisen an den See- und Landgrenzen ist jedoch nicht die einzige Aufgabe, der sich das europäische Grenzregime verschrieben hat. Auch die Überwachung und Steuerung grenzüberschreitender Bewegungen von EU-BürgerInnen und Drittstaatsangehörigen, die den Schengenraum (regulär oder irregulär) über die Grenzübergänge an Flughäfen, Häfen sowie entlang von Eisenbahnlinien und Strassen betreten, ist in den letzten Jahren grundlegend problematisiert worden. Stetig steigende Zahlen von Reisenden und länger werdende Schlagen an Europas Grenzen lassen die Praktiken der europäisierten Grenzkontrolle in den Augen der Verfechter eines *integrated border managements* zunehmend als veraltet und ineffizient erscheinen, so dass diese inzwischen sogar als Hindernis für erwünschte Bewegungen angesehen werden (EC 2013a).

Vor diesem Hintergrund legte die Europäische Kommission Anfang 2013 mit dem sogenannten *Smart Borders Package* ein Gesetzespaket vor, das die europäischen Aussengrenzen technologisch aufrüsten und sie in digitalisierte und hoch-effiziente Filter verwandeln soll. Das Paket zielte zum einen darauf ab, ein Registrierungsprogramm für Drittstaatsangehörige einzurichten, das Grenzübertritte für vorab registrierte und sicherheitsüberprüfte Reisende beschleunigen sollte, so dass diese mit einer geringeren Kontrollintensität – vergleichbar mit der von EU-Staats-

bürgerInnen – in den Schengenraum einreisen können. Ergänzt werden sollte dies mit der Errichtung einer europaweiten biometrischen Einreise- und Ausreise-Datenbank, die den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen innerhalb

Simon Sontowski

1983, arbeitet als Grenzregimeforscher am Geographischen Institut der Universität Zürich und ist Mitherausgeber der Zeitschrift ›movements. Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung‹.

des Schengenraums überwachen und sogenannte *Visa overstayers* identifizieren sollte.

Seit Anfang 2013 haben diese Gesetzesentwürfe – aber auch grundsätzlich die Digitalisierung und Biometrisierung von Grenzkontrollen und die damit bezweckte erhöhte Differenzierung und Selektion von Reisenden – zahlreiche politische und technologische Kontroversen ausgelöst. Auf politischer Ebene wurden die Vorschläge innerhalb des Europäischen Parlaments und des Rates aussergewöhnlich kontrovers diskutiert und waren so umstritten, dass die Verhandlungen bereits 2014 beinahe scheiterten und der Gesetzesentwurf Ende 2015 zurückgezogen wurde. Aber auch auf einer eher technischen Ebene kämpften zahlreiche Akteure damit, ein vollumfängliches biometrisches Grenzkontrollsystem zu realisieren, wie ein europaweites Pilotprojekt im Jahr 2015 aufgezeigt hat.

Im Folgenden gebe ich einen Überblick über diese noch andauernden Transformationen des europäischen Grenzregimes und lege dabei den Schwerpunkt auf die politischen Verhandlungen des *Smart Borders Packages*. Ich argumentiere, dass digitalisierte Grenzen nicht als omnipotente Kontrollinstrumente verstanden werden sollten, sondern als instabile Versuche, eine umkämpfte Welt in Bewegung zu ordnen. Aus dieser Perspektive erscheinen technische Innovationen wie die Biometrie nicht länger als selbstevidente Lösungen, sondern als prekäre und immer umkämpfte Kontrollversuche, die mit inhärenten Fehlern und Instabilitäten durchsetzt sind und konstanter »technologischer Arbeit« (Walters 2011) bedürfen, um realisiert und stabilisiert zu werden.¹ Gleichzeitig bringen die mit ihnen angestossenen Veränderungen des europäischen Grenzregimes aber spezifische Effekte mit sich, die einer kritischen Analyse bedürfen.

Das Smart Borders Package

Die Gesetzesvorschläge des *Smart Borders Package* beruhen auf verschiedenen und durchaus widersprüchlichen Problematisierungen des derzeitigen Grenzregimes, die von Anfang an in einem ambivalenten Spannungsverhältnis zueinander standen. So betonte die EU-Kommission bei der Vorstellung der Gesetzesentwürfe auf der einen Seite: »Travel flows at the external borders of the EU are increasing and are expected to increase even more in the future. [...] This will result in longer delays and queues for travellers if border checking procedures are not modernized in time« (EC 2013a). Gleichzeitig verwies sie darauf, dass die Ein- und Ausreise von Drittstaatsangehörigen derzeit nicht zentral registriert und daher auch nicht überwacht werden könne: »There

is no European data base in which travellers are recorded. As a result there is no effective way for the relevant authorities to address the issue of ›overstayers‹ (i.e. travellers who stay beyond the authorised period of time)« (ebd.). Vom *Smart Borders Package* versprach sich die Kommission aber, beide Herausforderungen gleichzeitig angehen zu können, und präsentierte die technologische Modernisierung und Aufrüstung von Grenzkontrollen als plausible Lösung: »The ›Smart Borders‹ package leads the way towards a next generation of border checks relying on new, much more effective technologies. The Entry/Exit System and the Registered Travellers Programme will speed up border check procedures for third country nationals entering the EU while at the same time enhancing security. Meeting the two objectives of facilitating access and enhancing security would make sure that the EU remains open to the world and attractive as a destination for non EU-travellers« (ebd.).

Das *Registered Travellers Programme* (RTP, vgl. EC 2013b) adressierte sogenannte *bona fide* oder *low risk travellers*, die bereit sind, sich einem Vorab-Screening und einer Sicherheitsüberprüfung zu unterziehen, um in den Genuss vereinfachter und teilautomatisierter Grenzkontrollverfahren zu gelangen, die sonst den EU-Staatsangehörigen vorbehalten sind. Mit dem RTP verfolgte die Kommission eine Abkehr vom herkömmlichen *country-centric approach* in der Visumspolitik, der bestimmte Mobilitätsrechte jeweils allen Staatsangehörigen eines Landes zuweist oder vorenthält, sowie die Hinwendung zu einem *person-centric approach*, der Mobilitätsrechte stärker an individuelle Merkmale knüpft und neben Sicherheitsaspekten vor allem die ökonomische Verwertbarkeit der Einzelnen zum Entscheidungskriterium erhebt. Der *country-centric approach* wurde vor dem Hintergrund der wachsenden Einbettung in die globale Ökonomie problematisiert. Dementsprechend zielte das RTP darauf ab, Europa für bestimmte erwünschte Bewegungen zu öffnen und die mobile (Nicht-EU-)Bevölkerung weiter zu stratifizieren.

Das *Entry/Exit System* (EES, vgl. EC 2013c) wurde hingegen als kontrollpolitische Ergänzung zum RTP angedacht. Mit diesem System sollte nicht nur das manuelle Stempeln von Reisepässen abgeschafft und der Grenzkontrollprozess (weiter) digitalisiert werden, sondern auch eine europaweite biometrische Datenbank entstehen, in der alle Ein- und Ausreisen von Drittstaats-Angehörigen erfasst und Scans aller zehn Fingerabdrücke gespeichert werden. Gleichzeitig sollte das EES dazu dienen, bei ausbleibender Ausreise einer Person auf einen eventuellen illegalen Aufenthalt aufmerksam zu machen und die entsprechende Person an Hand ihrer gespeicherten biometrischen Daten zur Fahndung aus-

schreiben. Damit wollte die Kommission die sogenannten *Visa overstayers* adressieren, die mit einem gültigen Visum in den Schengenraum eingereist sind, ihre erlaubte Aufenthaltsdauer aber überschritten haben.

Was beide Projekte jedoch eint, ist ihr Bezug zur Verifizierung von persönlicher Identität, die eine zentrale Herausforderung der Grenzkontrolle darstellt. Während Grenzkontrollen mit sich ständig verändernden Taktiken der Umgehung und Subversion konfrontiert sind – sei es der Gebrauch von gestohlenen oder gefälschten Reisedokumenten oder das Täuschen von biometrischen Apparaten –, ist es das ultimative Versprechen digitaler Biometrie, die Identität einer Person eindeutig zu bestimmen und Identitätsbetrug auszuschliessen. Dieses Versprechen ist aber alles andere als leicht einzulösen. Genaugenommen sind biometrische Techniken nicht dazu in der Lage, eine Person im wörtlichen Sinne zu identifizieren oder ihre Identität zu verifizieren. Vielmehr können sie bloss den Grad der Wahrscheinlichkeit berechnen, mit dem sich zwei biometrische Datensätze ähneln (vgl. van der Ploeg/Sprekels 2011), was sie in der praktischen Anwendung viel uneindeutiger macht als oftmals angenommen.

Politische Verhandlungen und technische Entstehung

Sowohl die politischen Verhandlungen als auch die 2014 anlaufende technische Entwicklung und Erprobung des *Smart Borders Package* offenbarten eine ganze Reihe unerwarteter Schwierigkeiten. Während der Verhandlungen, die im Sommer 2013 im Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments (LIBE-Ausschuss) sowie in der *Working Party on Frontiers* des Rates für Justiz und Inneres einsetzten, wurde das *Smart Borders Package* mit vielfältiger Kritik konfrontiert. Während zu Beginn nur einzelne Aspekte der Gesetzesentwürfe umstritten waren, wurden später sogar die grundsätzlichen Ziele des Pakets sowie die technische Machbarkeit in Frage gestellt.

In einer ersten Anhörung im LIBE-Ausschuss im September 2013 äusserte der europäische Datenschutzbeauftragte Bedenken bezüglich der Diskriminierung von Drittstaatsangehörigen und zweifelte die grundsätzliche Fähigkeit der Vorschläge an, die gesteckten Ziele zu erreichen. Mitglieder des LIBE-Ausschusses übten noch weitergehende Kritik: Mit geschätzten Kosten von 1,3 Milliarden Euro allein in der Entwicklungsphase wurde die Verhältnismässigkeit der Vorschläge im Vergleich zum erwarteten Nutzen angezweifelt. Insbesondere das EES wurde dafür kritisiert, bloss ein extrem teurer Mechanismus zur Generierung von Migrationsstatistiken zu sein, ohne aber dazu beizutragen,

Visa overstayers tatsächlich ausfindig zu machen. Darüber hinaus wurde bemängelt, dass das Hinzufügen von weiteren Schritten zum Grenzkontrollprozess für Drittstaatsangehörige – also das Erfassen, Speichern und Überprüfen von biometrischen Daten – wohl kaum zu einer Beschleunigung des Grenzübertritts beitragen würde.

Andere Stimmen verlangten jedoch angesichts der hohen Kosten eine Ausweitung der Entwürfe. Die konservative Berichterstatterin für das EES, Renate Sommer, betonte die dringende Notwendigkeit, die Grenzkontrollprozeduren zu modernisieren, und forderte, dass nur ein bis dahin nicht vorgesehener Zugang von Ermittlungsbehörden zu den im EES gespeicherten biometrischen Daten einen Mehrwert generieren würde, der die hohen Investitionskosten rechtfertigen könnte (EP 2013a). Diese Position deckte sich mit den Forderungen der Innenminister im Rat, deren wichtigstes Anliegen es war, den *law enforcement access* zu den neuen Datenbanken in den Verordnungen zu verankern, worauf die Kommission bis dahin verzichtet hatte.

Während der Debatten wurden aber nicht nur solche konkreten Anliegen und Zweifel geäußert, auch die von der Kommission skizzierte Problemstellung an sich wurde grundlegend in Frage gestellt. Die liberale Abgeordnete Sophie In't Veldt sagte zum Beispiel: »I actually want to have an answer to the question first, what problem are we going to solve? Because the purpose of this whole thing is totally unclear.« Ähnlich äusserte sich auch der sozialdemokratische Berichterstatter des RTP, Ioan Enciu, der das Fehlen einer klaren Problembestimmung kritisierte, die für eine »open debate on possible solutions« notwendig sei (EP 2013b).

Im Anschluss an diese erste Debatte war es dann allerdings eine andere Intervention, die die Kommission zwang, ihre Pläne zu modifizieren und den Fahrplan des *Smart Borders Package* grundsätzlich zu überarbeiten. Eine Studie zur technischen Machbarkeit der Vorschläge (Jeandesboz et al. 2013) hatte die Versprechen der Kommission einer kritischen Prüfung unterzogen und deren Folgeabschätzung und Kostenkalkulation mit ähnlichen Projekten in den USA und Grossbritannien verglichen, die mit grossen Problemen zu kämpfen hatten. Der Studie gelang es, die Legitimationsgrundlage der Kommission in Frage zu stellen, indem sie aufzeigte, dass es einen Mangel an empirischen Belegen für das erklärte Ziel des Gesetzespakets gab, die Dauer der Grenzkontrollprozeduren signifikant zu verkürzen (vgl. ebd.: S. 29).

Diese Zweifel an der grundsätzlichen Machbarkeit des Projekts zwangen die Kommission zu aussergewöhnlichen Schritten. In mehreren Treffen mit der *Working Party on Frontiers* des Rates sowie mit dem

LIBE-Ausschuss des Parlaments wurde vereinbart, den Gesetzgebungsprozess zeitweilig auszusetzen und eine neue Roadmap auszuarbeiten. Als Antwort auf die Zweifel enthielt diese ein *proof of concept*, um belastbare empirische Belege für die Machbarkeit des Projekts zu erlangen. Die Kommission kündigte an, im Jahr 2014 eine neue technische Studie in Auftrag zu geben und diese im Laufe des Jahres 2015 mit einem Pilotprojekt zu ergänzen (vgl. Council 2014).

Die von der Unternehmensberatung PricewaterhouseCoopers 2014 durchgeführte Studie schlug mehr als 20 technische Optionen vor, die die Realisierungschancen des *Smart Borders Package* erhöhen sollten (vgl. EC 2014). Diese waren entlang sechs thematischer Felder zu biometrischen Merkmalen, Prozessen und Dauer der Grenzkontrollen, Datenverarbeitung, Systemarchitektur, Kosten und Statistiken gruppiert. Auch wenn der rein technische Fokus der Studie erneut grosse Kritik hervorrief, hatte sie doch so weitreichende Änderungen vorgeschlagen (wie die Verwendung von Gesichtserkennung anstatt von Fingerabdrücken und das Zusammenführen von RTP und EES zu einem System), dass der neu berufene EU-Kommissar für Migration, Dimitris Avramopoulos, Ende 2014 ankündigte, die Gesetzesentwürfe zurückzuziehen und Anfang 2016 einen neuen Entwurf zu präsentieren.

2015 wurde ein grossangelegtes Pilotprojekt an 18 Grenzübergängen in 12 EU-Mitgliedstaaten durchgeführt, in dem verschiedene Optionen evaluiert und Hinweise auf ihren Einfluss erhoben wurden. Die Kommission beauftragte eu-LISA, die EU-Agentur für das operative Management grosser IT-Systeme im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, das Pilotprojekt praktisch umzusetzen. Unter dem Slogan »Testing the border of the future« konnten Drittstaatsangehörige in den Monaten März bis Oktober 2015 an Land-, Luft- und Seegrenzen freiwillig an 13 verschiedenen Live-Tests teilnehmen, die von der Erfassung von vier, acht und zehn Fingerabdrücken über die Aufnahme von Gesichtsbildern und Iris bis hin zur Erprobung von automatisierten E-Gates und von Selbstbedienungskiosken zur Datenerfassungen reichten (vgl. eu-LISA 2015).

Ausblick

Basierend auf den Ergebnissen des Pilotprojektes und auf zahlreichen weiteren *Stakeholder consultations* legte die EU-Kommission am 6. April 2016 einen revidierten Gesetzesentwurf vor (vgl. EC 2016), der markante Änderungen mit sich brachte. Auf die gesonderte Einrichtung eines Registrierungsprogramms für Reisende wurde nun verzichtet, gleichzeitig aber der Zugriff von Ermittlungsbehörden auf die in der Ein-

reise- und Ausreisedatenbank gespeicherten Daten sämtlicher Drittstaatsangehöriger vorgeschlagen und das RTP durch einzelne sogenannte Prozessbeschleuniger ersetzt. Aktuell ist noch nicht absehbar, wie die erneut nötigen Verhandlungen zwischen den beiden Ko-Legislatoren ablaufen werden und ob das *Smart Borders Package*, in welcher Form auch immer, jemals umgesetzt wird. Dennoch ist es wichtig, die Konsequenzen und spezifischen Effekte in den Blick zu nehmen, die es generieren würde. Obwohl das Registrierungsprogramm für Reisende aus dem aktuellen Gesetzesentwurf gestrichen wurde, heisst das nicht, dass die Kommission nicht weiter an einer stärkeren Stratifizierung von Drittstaatsangehörigen festhält. Auch der neue Entwurf wird die selektive und differenzielle Verteilung von Mobilitätsrechten grundsätzlich umformen und neue, privilegierte Subjektpositionen hervorbringen. Das nach wie vor geplante Einreise-/Ausreiseprogramm würde hingegen in beachtlichem Umfang Daten und Wissen über grenzüberschreitende Bewegungen generieren, auf denen das Migrationsregime heute mehr und mehr beruht. Statistiken über die Staatsangehörigkeiten von *Visa overstayers* sollen in Verhandlungen zu Visumsliberalisierungen verwendet werden, und Einblicke in individuelle Reiseverläufe werden die Routen der Migration selbst zunehmend in das Grenzregime einbeziehen. Die Errichtung einer der grössten biometrischen Datenbanken der Welt, in der jährlich über 100 Millionen Reisende aufgenommen werden sollen, hat berechtigterweise datenschutz- und menschenrechtliche Fragen aufgeworfen. Der neu geplante Zugriff von Ermittlungsbehörden auf die Datenbestände verstärkt diese Befürchtungen weiter. Gerade vor dem Hintergrund der hohen technologischen Vermittlung biometrischer Grenzen ist es jedoch wichtig, auch die Umkämpftheit und Instabilität dieser Techniken zu betonen. Die wenigen bisher erfolgreichen Gegenstrategien haben darauf abgezielt, die technische Machbarkeit umfassender biometrischer Kontrollen zu hinterfragen. Im Laufe der politischen Verhandlungen der letzten drei Jahre wurden so zahlreiche Lücken, Brüche und inneren Widersprüche biometrischer Techniken aufgedeckt und darauf hingewiesen, dass biometrische Grenzkontrollen fragil und vielfach umkämpft sind.

Anmerkungen

- 1 Die folgenden Ausführungen beruhen auf meinem Dissertationsprojekt am Geographischen Institut der Universität Zürich, in dem ich die umkämpfte sozio-materielle Entstehung der europäischen *Smart Border* ethnografisch und mit Bezug auf Foucault'sche *Studies of Governmentality* sowie auf die *Akteur-Netzwerk Theorie* (ANT) untersuche (vgl. Sontowski 2017). Methodisch führe ich dabei eine multilokale ethnografische Feldforschung an zahlreichen Orten des europäischen Grenzregimes durch und kombiniere diese mit Dokumentenanalysen sowie Interviews mit beteiligten AkteurInnen. Dabei folge ich dem methodologischen Ansatz der ethnografischen Grenzregimeanalyse (vgl. Hess/Tsianos 2010).

Literatur

- Council of the European Union (2014): Approach for the way forward on the Smart Borders Package. RAT 5828/14.
- European Commission (2013a): »Smart Borders«: For an open and secure Europe. MEMO/13/141.
- European Commission (2013b): Proposal for a regulation establishing a Registered Travelers Programme. COM(2013) 97.
- European Commission (2013c): Proposal for a regulation establishing an Entry/Exit system. COM(2013) 95.
- European Commission (2014): Technical study on Smart Borders. Final Report. Brüssel.
- European Commission (2016): Proposal for a regulation establishing an Entry/Exit System (EES) and determining the conditions for access to the EES for law enforcement purposes. COM(2016) 194.
- European Parliament (2013a): Working document on the Entry/Exit System.
- European Parliament (2013b): Working document on the Registered Traveller Programme.
- eu-LISA (2015): Smart Borders Pilot: Final report on the technical conclusions of the pilot project. Tallinn.
- Hess, Sabine; Tsianos, Vassilis (2010): Ethnographische Grenzregimeanalysen. Eine Methodologie der Autonomie der Migration. In: Hess, Sabine; Kasperek, Bernd (Hg.): Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa. Berlin. S. 243–264.
- Hess, Sabine; Kasperek, Bernd; Kron, Stefanie; Rodatz, Mathias; Schwertl, Maria; Sontowski, Simon (Hg.) (2016): Grenzregime III. Der lange Sommer der Migration. Berlin.
- Jeandesboz, Julien; Bigo, Didier; Hayes, Ben; Simon, Stephanie (2013) The commission's legislative proposals on Smart Borders: their feasibility and costs. Brüssel.
- Sontowski, Simon (2017): Assembling biometric sorting machines. Tracing the contested emergence of the european Smart Border. In: Journal for Ethnic and Migration Studies.
- van der Ploeg, Irma; Sprenkels, Isolde (2011): Migration and the machine-readable body. Identification and biometrics. In: Dijkstra, Huub; Meijer, Albert (Hg.): Migration and the new technological borders of Europe. Basingstoke. S. 68–104.
- Walters, William (2011): Rezoning the global. Technological zones, technological work and the (Un-)making of biometric borders. In: Squire, Vicki (Hg.): The contested politics of mobility. Borderzones and irregularity. London. S. 51–73.